



Transparentnost Srbija

pregled aktivnosti

februar 2024. godine

Bilten broj 2/2024





Sadržaj:

Aktivnosti	2
Pod lupom.....	4
Zaboravili na prihod iz budžeta.....	4
Snažna politička volja da se mehanizmi suzbijanja korupcije ne uspostave.....	4
Saopštenja.....	7
Troškovi beogradske kampanje – šta je prikazano, a šta nedostaje.....	7
ODIHR zatražio poboljšanje pravila o finansiranju kampanje i sprečavanju zloupotrebe javnih resursa „daleko pre sledećih izbora“	8
Inicijative i analize.....	11
Nikad gore, ali bi moglo biti	11
Konferencije.....	14
Glavni kriterijum za izbor ponuđača u 96 odsto tendera i dalje je najniža cena.....	14
Mediji	16
Nabavke za EXPO 2027 - bez minimalnih rokova i bez pravne zaštite.....	16



Aktivnosti

Predstavnik TS Zlatko Minić prisustvovao je 21. februara sastanku koje je Ministarstvo pravde organizovalo kako bi predstavnicima nekoliko organizacija civilnog društva predstavilo novi nacrt Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. Nacrt se, prema našoj oceni, fokusira isključivo na ispunjavanje sprovođenje merila iz poglavlja 23 i preporuka iz 4. i 5. kruga GRECO evaluacije. Minić je ukazao da će, ako Ministarstvo i dalje bude odbijalo sve druge predloge ovo biti još jedna propuštena prilika da se izradi sveobuhvatan dokument koji će prepoznati najvažnije probleme i postaviti osnov za njihovo rešavanje. Ukazao je, takođe, da do danas nisu objavljeni svi predlozi za izmene podneti u avgustu, kada je predstavljena prethodna verzija. Predstavnicima Ministarstva pravde su objavljivanje predloga i obrazloženja njihovo prihvatanje ili odbijanje najavili za narednu nedelju (od 26. februara do 1. marta), što se do početka marta nije desilo. Najavili su i da će Strategiju usvojiti Vlada u tehničkom mandatu, a da će se tek po formiranju nove vlade pristupiti izradi novog Akcionog plana.

NALED je 6. februara organizovao promociju istraživanja o javnim nabavkama među građanima, ponuđačima i naručiocima. Programski direktor TS Nemanja Nenadić je prilikom predstavljanja ovog istraživanja ocenio da rezultati pokazuju da građane Srbije očigledno veoma zanima na šta će se trošiti novac iz budžeta i imaju stav o tome šta su prioriteti, ali bi im trebalo omogućiti da imaju gde to da kažu, da učestvuju u konsultacijama kada se prave planovi. Naručioci tišti manjak konkurencije, a ponuđači od učešća na tenderima odvrata to što nemaju dovoljno poverenja da će nabavke biti zakonite i poštene. To je putokaz šta treba učiniti da se konkurencija poveća – državni organi treba da kontrolišu znatno veći broj slučajeva u kojima postoje sumnje da je nabavka nameštena i da ono što utvrde u tom procesu dele sa javnošću odmah, zaključio je Nenadić. Više detalja u poglavlju „Konferencije“.

Zlata Đorđević učestvovala je 21. i 22. februara u Varšavi na konferenciji ODHIR na kojoj su razmenjena iskustva zemalja Zapadnog Balkana u jačanju sistema finansiranja izbornih kampanja. Đorđević je govorila o sankcijama koje postoje u Srbiji za različite vrste prekršaja ili nepravilnosti tokom i nakon izborne kampanje.

Programski direktor TS Nemanja Nenadić bio je jedan od izlagača na okruglom stolu „Uticaj e-Uprave na unapređenje vladavine prava“. Ovaj skup je 28. februara organizovalo Društvo za informatiku Srbije u saradnji sa Nacionalnom konventom o EU.



Nenadić je naglasio da se o ulozi e-Uprave za vladavinu prava i dalje govori više kroz prizmu mogućnosti koje nisu iskorišćene, nego kroz efekte primene postojećih mera. Čak i u situacijama kada je e-Uprava verovatno doprinela smanjenju korupcije, sistem nije zaokružen, pa izostaju puni efekti. Primena mnogih aspekata e-Uprave je faktički dobrovoljna i pored toga što od 2018. postoje i zakonske obaveze. Deo problema leži u tome što je za nadzor nad primenom Zakona o elektronskoj upravi nadležan Upravni inspektorat, iako postoji posebna organizacija – Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu, koja je daleko kvalifikovanija za obavljanje tog posla.

Antikorupcijsko savetovalište TS (ALAC) radilo je i tokom februara. Sve informacije o mogućim slučajevima korupcije građani mogu prijaviti, odnosno dobiti potrebna obaveštenja, na broj 069 1978 158 ili putem mejla ts@transparentnost.org.rs.

U februaru smo imali 128 objavljenih vesti o našim aktivnostima ili izjava predstavnika TS.

Na sajt TS, u segmentu „Inicijative i analize“, postavili smo nekoliko novih [analiza](#), kao i predloga za poboljšanje propisa, zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, odgovora na zahteve ili na žalbe i tužbe podnete zbog neodgovaranja. Među njima su i [predlozi TS](#) na Predlog program razvoja javnih nabavki za period 2024-2028, koje smo, u okviru javne rasprave, podneli 14. februara.

Prenosimo izbor tekstova koje smo objavili u prethodnom mesecu:

Pod lupom

Zaboravili na prihod iz budžeta

14. februara 2024.

Iznenadjenje izbora – lista „MI - Glas iz naroda“, iznenadila je i kada je reč o finansijskom izveštaju, kako u pozitivnom, tako i u negativnom smisli. Iako im je iz budžeta za finansiranje kampanje 22. januara isplaćeno 67.650.800 dinara iz budžeta, sudeći po izveštaju podnetom 9. februara, taj novac nije utrošen.

Međutim, iz izveštaja, koji potpisuje Branimir Nestorović kao odgovorno lice, u stvari se ne zna da li je nepotrošeni novac vraćen u budžet, što je zakonska obaveza.

Štaviše, u izveštaju se ne navodi ni dinar prihoda – ne samo iz budžeta, već ni bilo kojih drugih.

S druge strane, navode se troškovi kampanje, koji, istina, nisu naročito visoki - 7.033.140 dinara. Zanimljivo je da je 284.000 dinara plaćeno računovodstvenoj agenciji za pomoć u izradi ovog, očigledno nepotpunog, finansijskog izveštaja.

Snažna politička volja da se mehanizmi suzbijanja korupcije ne uspostave

7. februara 2024.

Srbija je iz zone u kojoj je proteklh godina nedostatak političke volje bio problem za uspešnu borbu protiv koprupcije, u međuvremenu prešla u zonu vrlo snažne političke volje da se mehanizmi suzbijanja korupcije nikada ne uspostave, izjavio je u intervjuu FoNetu programski direktor Transpaarentnosti Srbija Nemanja Nenadić.

Osvrćući se na činjenicu da je Srbija po globalnom indeksu korupcije rangirana na 104.mesto, što je njen najgori rezultat u proteklh 12 godina, Nenadić je ukazao da zabrinjava što smo u lošijoj polovini sveta, ali i to što zaostajemo u odnosu na balkanske susede. To dosta loše govori o našim šansama da se percepcija korupcije promeni u neko dogledno vreme.

On smatra neporecivim da je indeks percepcije korupcije u Srbiji upravo ovakav kakav je nedavno objavljen u godišnjem izveštaju Transprensi Internešenel i napominje da se to mora imati u vidu prilikom preduzimanja ozbiljnih antikorupcijskih reformi u budućnosti, „a daće Bog da će ih biti“.

Prema Nenadićevom mišljenju, i EU bi trebalo na tome više da insistira, umesto što se već godinama drži formalnih kriterijuma borbe protiv korupcije. „Verujem da bi dosta pomoglo ako bi EU krenula ovde da prati stanje borbe protiv korupcije na drugačiji način“, naglasio je on i objasnio da „nije toliko bitno da li su u jednoj



godini rešena 22 ili 23 predmeta po optužnicama Tužilaštva za organizovani kriminal“.

„Mnogo je bitnije da se vidi da li ima nekih predmeta za koje su postojali dokazi koji su izneti javno od strane uzbunjivača, medija, nevladinih organizacija ili kroz optužbe političara, a da taj predmet nije ispitan“, ocenio je Nenadić.

Upitan o odnosu pravosuđa i suzbijanja korupcije, Nenadić je podsetio da već decenijama nismo zadovoljni učinkom pravosuđa, a loptica se stalno prebacije sa sudija na tužioce i tužilaca na policiju. Konačno smo pre godinu i po dana dobili reformu pravosuđa, posle preporuka da se mora ukloniti politički uticaj i povećati samostalnost tužilaca, i šta se u međuvremenu desilo? Apsolutno ništa, makar ništa vidljivo“, predočio je Nenadić..

Na pitanje o uticaju razvoja demokratije na suzbijanje korupcije, on je naglasio da je u ovogodišnjem izveštaju Transparensi internešenel objavljen grafikoni koji prikazuje jasnu korelaciju između zemalja koje se smatraju korumpiranijim i zemalja gde je kvalitet demokratije slabiji. Unutar te strukture, zemlje su razvrstane na potpune ili manjkave demokratije, ali i hibridne i autokratske režime, opisao je Nenadić i rekao da je Srbija u 2022.godini bila klasifikovana kao manjkava demokratija, mada bi sada, po indeksu percepcije korupcije, spadala u grupu hibridnih režima.

Umesto da demokratija i funkcionisanje demokratskih institucija budu glavna brana za korupciju, on je ukazao da u Srbiji imamo situaciju da su i Vlada i Skupština, ne samo pod uticajem, nego i pod praktičnom kontrolom šefa države.

„I onda predsednik Republike de fakto određuje hoće li Vlada i Skupština raditi u punom četvorogodišnjem mandatu, kao što kaže Ustav, ili neće, pa onda imamo Vladu koja saopštava da je na inicijativu predsednika Srbije nešto usvojila“, ilustrovao je Nenadić.



Kako je podsetio, predsednik Republike je pre nekoliko dana predstavio program razvoja, za koji se ne zna ko ga je usvojio, gde je razmatran i da li je o njemu vođena bilo kakva rasprava, ali sve i da je to i urađeno, reč je o pitanju koje nije u nadležnosti predsednika, već Vlade Srbije.

Upitan da li se vlast prema suzbijanju korupcije odnosi sa nipodaštavanjem, Nenadić je uzvatio da ta kvalifikacija nije ni malo gruba i naglasio da se u javnim preduzećima i državnoj upravi, suprotno Zakonu o državnoj upravi iz 2005. godine, oko dve trećine službenika na položaju nezakonito nalaze u stanju vršilaca dužnosti.

Ocenjujući da je reč o „apsolutnoj tragediji“, on je uočio i da, umesto javnih nabavki, imamo sve najveće poslove zaključene pod okriljem državnih, međudržavnih sporazuma i posebnih zakona..



Na pitanje da li su budžet i javni resursi zaštićeni od korupcije, Nenadić je odgovorio da apsolutno nisu, ako govorimo o velikim investicijama, jer bez javnih nabavki koja podrazumevaju nadmetanje, nema garancija da će cena, recimo, za javne radove biti najbolja moguća.

Kao drugi primer nezaštićenih javnih resursa, on je pomenuo slučajeve da je vrlo vredna javna imovina, uz pozivanje na međudržavne sporazume, bila praktično poklonjena, uz neku naknadu koja nije odgovarajuća.

To je, recimo, svojevremeno bio slučaj sa zajedničkim preduzećem za Beograd na vodi, ali se ta priča i dalje nastavlja, jer vidimo da se područje širi i da nije jasno šta se dešava sa područjem Beogradskog sajma, hoće li on i kojim pravnim poslom biti dat u vlasništvo tom preduzeću, napomenuo je Nenadić..

Upitan o inicijativi koju je TS podnela Ustavnom sudu Srbije za ocenu ustavnosti pojedinih odredbi zakona o EXPO 2027, on je nazvao spornim to što o tom zakonskom aktu nije bilo javne rasprave, niti je za njega traženo mišljenje Agencije za sprečavanje korupcije, a u Skupštini je usvojen u paketu sa još 60 drugih akata.

Prema objašnjenju Nenadića, sporne su odredbe kojima je određeno da će za EXPO biti formirana posebna preduzeća u državnom vlasništvu, ali da se na njih neće primenjivati Zakon o javnim nabavkama, već će postupak nabavki za njih posebnim aktom urediti Vlada..

S pravne strane gledano, najspornije je to što Vlada ne može bliže da uredi nešto što uopšte nije uređeno, rekao je on, uveren da će Ustavni sud prihvatiti inicijativu Transparentnosti Srbija, pre nego što bude prekasno.

Saopštenja

Troškovi beogradske kampanje – šta je prikazano, a šta nedostaje

8. februara 2024.

Iako je na beogradskim lokalnim izborima bilo 14 izbornih lista, a rok za predaju konačnih finansijskih izveštaja je istekao pre šest dana, za sada je ih objavljeno samo devet. Sudeći po informacijama koje su objavljene na sajtu Agencije za sprečavanje korupcije, o finansiranju beogradske kampanje izveštaj još nije podnela grupa građana „MI – Glas iz naroda – Aleksandar Jerković“, kojoj je za finansiranje izborne



kampanje iz budžeta Grada za finansiranje kampanje pripalo 5,260,805.63 dinara. Nedostaju i izveštaji za četiri liste koje nisu prešle cenzus, niti su ostvarile pravo na budžetsko finansiranje – „Da se vojska na Kosovo vrati – Miša Vacić“, Stranka pravde i pomirenja, grupa građana „Čale ovo je za tebe“ i Čedomir Jovanović – mora drugačije. U ovim slučajevima se može govoriti o istrajnosti u kršenju zakonskih obaveza, jer za tri od pomenutih pet izbornih lista nisu podneti ni preliminarni finansijski izveštaji, dok su „MI – Glas iz naroda – Aleksandar Jerković“ i SPP podneli preliminarne izveštaje koji nisu sadržali čak ni troškove overe potpisa, iako je postojala obaveza da se tu prikažu svi troškovi nastali zaključno sa 2.12.2023.

Kad je reč o sadržini samih izveštaja, ubedljivo najveću potrošnju prijavila je lista SNS, koja je pored 26 miliona budžetskih dotacija za izbore za ovu kampanju iskoristila i preko 90 miliona dinara prenetih sa stalnog računa stranke. Najveći deo rashoda čine „zakupljeni termini“ koji su emitovani na TV Pink (48 miliona dinara) i Superstar TV (4,1 milion). Pri tom ostaje nejasno kako su ovi troškovi nastali, budući da medijska pravila već duže vreme ne prepoznaju mogućnost plaćene promocije koja bi trajala duže od 12 minuta u okviru jednog punog sata. Pored troškova oglašavanja na ovim medijima, SNS je prikazala i isplatu 18,5 miliona dinara marketinškoj agenciji za „emitovanje oglasnog materijala na TV stanicama“, bez preciziranja o kojim televizijama je reč.

U izveštaju liste „Srbija protiv nasilja“ prikazani su troškovi od 23,3 miliona dinara, od kojih 99% potiče iz budžeta Grada. Lista SPS je pored budžeta koristila i blizu 2 miliona sredstava sa stalnog stranačkog računa, a ukupno prijavljeni trošak je 6,7 miliona dinara. Koalicija NADA je u kampanju uložila i 4,2 miliona dinara sa stalnog stranačkog računa, a ukupno prijavljeni troškovi su blizu 10 miliona dinara, od čega se najveći deo odnosi na bilborde.

Iako je Beograd bio glavno poprište sučeljavanja na decembarskim izborima, prijavljeni troškovi kampanje za glavni grad su relativno skromni, zato što će najveći deo tih rashoda biti pripisan kampanji za parlamentarne izbore. Rok za njihovo podnošenje je 12.2.2024. Transparentnost Srbija je ranije ukazala na krupne nedostatke u preliminarnim finansijskim izveštajima za parlamentarne izbore.

ODIHR zatražio poboljšanje pravila o finansiranju kampanje i sprečavanju zloupotrebe javnih resursa „daleko pre sledećih izbora“

29. februara 2024.

Posmatračka misija ODIHR je i u konačnom izveštaju o decembarskim izborima potvrdila neke od nalaza do kojih je došla Transparentnost Srbija u okviru monitoringa izborne kampanje, a veliki broj preporuka odnosi se na nerešena pitanja finansiranja izborne kampanje, zloupotrebe javnih resursa i učešća javnih funkcionera u kampanji.

Izveštaj OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) o izborima u Srbiji održanim 17. decembra 2023. godine sadrži, pored 25 aktuelnih preporuka, i podsećanje na brojne neispunjene i delimično ispunjene preporuke iz ranijih izveštaja. Ukoliko bi Vlada Srbije rešila da ovaj put postupi po preporukama ODIHR, umesto da ih ignoriše, kao što je bio slučaj posle izbora iz 2022, uspešnost tog poduhvata bi trebalo ceniti uz sagledavanje, kako novih, tako i svih ranijih preporuka koje nisu ispunjene u celosti.

Među ranijim preporukama koje nisu ispunjene nalaze se i one kojima je zatraženo značajno unapređenje propisa i prakse u vezi sa finansiranjem izborne kampanje, regulisanje funkcionerske kampanje i sprečavanje zloupotrebe javnih resursa, kao i pritisaka na birače.

Tako se već sedam godina, u svim izbornim ciklusima ponavlja ili podseća na neispunjenost preporuke da je potrebno strogo razdvojiti obavljanje javne funkcije od stranačkih aktivnosti i pridržavati se te podele, kako bi se bi se učesnicima izbora obezbedile jednake mogućnosti.

Takođe, od 2017. godine ponavlja se da je neophodno da državni organi preduzmu odlučne mere za sprečavanja pritiska na birače, uključujući zaposlene u javnom sektoru, te da se ti slučajevi moraju temeljito istražiti a odgovorni pojedinci kazniti.

Među neispunjenim „starim“ preporukama je i uvođenje ograničenja za rashode u izbornoj kampanji, koje u Srbiji, za razliku od većine zemalja okruženja, ne postoji, a što dodatno produbljuje nejednak položaj izbornih takmaca. TS predlaže da maksimalni dozvoljeni troškovi kampanje po jednoj listi ili predsedničkom kandidatu budu 300 miliona dinara (oko 2,5 miliona evra). ODIHR je takođe ranije ukazao da bi novac iz budžeta namenjen kampanji trebalo isplatiti na početku kampanje, a ne neposredno pre ili posle izbora.

Najvažnija preporuka ODIHR je opšta – da bi sve promene u propisima trebalo sprovesti daleko pre sledećih izbora i to u „inkluzivnom konsultativnom postupku“, na osnovu „širokog političkog konsenzusa“. ODIHR je takođe naglasio da bi Vladina radna grupa za primenu preporuka trebalo da radi transparentno i da uključi i organizacije civilnog društva. U vezi sa ovim, TS podseća da ova radna grupa nije uopšte objavljivala informacije o svom radu od aprila 2021. do oktobra 2023, a da su poslednje konsultacije sa civilnim društvom održane marta 2021.

Verovatno najkontroverznije pitanje decembarskih izbora, migracije birača, pre svega je značajno za beogradske i druge lokalne izbore, koje ODIHR nije pratio. Ipak, značajno je da se i pored toga u izveštaju našla preporuka za otklanjanje sumnji i podizanje poverenja u ispravnost registracije birača. Radi postizanja istog cilja Transparentnost Srbija je predložila Ministarstvu unutrašnjih poslova da objavi anonimizovane podatke ne samo o stanju, već i kretanju prebivališta građana (opština prethodnog i novog prebivališta i datumi prijave). MUP u odgovoru tvrdi da se „u raspoloživim evidencijama ... ne može izvršiti pretraga prema zadatim kriterijumima“. Pošto je pitanje organizovanog preseljenja birača od velikog značaja i za predstojeće prolećne lokalne izbore u više od polovine gradova i opština, neophodno je odmah otvoriti raspravu o mogućim načinima da se preduprede zloupotrebe.

Po pitanju funkcionerske kampanje, ODIHR je ovaj put zatražio da zakon postavi jasno razgraničenje između vršenja javne funkcije i aktivnosti učesnika u izbornoj kampanji. U okviru iste preporuke, ODIHR je ukazao da državni organi treba da preuzmu mere koje bi sprečile zloupotrebu javne funkcije i javnih resursa, ali i da proaktivno otkriju i kazne ove pojave. Takođe, ODIHR je ukazao da bi posmatrači koje angažuje Agencija za sprečavanje korupcije trebalo da prate ne samo aktivnosti političkih subjekata, već i javnih funkcionera.

I tokom ove izborne kampanje, javno tužilaštvo i Agencija za sprečavanje korupcije nisu po službenoj dužnosti ispitivali brojne sumnje na zloupotrebe i nerazdvajanje javne funkcije i predizborne promocije. Štaviše, zakonitost postupanja funkcionera nije obezbeđena blagovremeno ni kroz postupanje po prijavama. Tako je građanima Srbije i posle tri meseca nepoznato da li su, po mišljenju Agencije ministri Vesić i Martinović promovisali izbornu listu svoje stranke korišćenjem javnih resursa, na šta je TS ukazala u svojim prijavama. ODIHR u izveštaju preporučuje da se izmenama Zakona o sprečavanju korupcije propiše da Agencija mora da u kratkom roku objavi odluke u vezi sa kršenjem Zakona o sprečavanju korupcije, kao što je trenutno slučaj za prijave koje se tiču kršenja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Iako se i u izveštaju ODIHR navodi da je „odlučujuće uključivanje predsednika Republike“ bilo jedan od ključnih faktora koji su doveli do nepravilnih uslova kampanje, prema mišljenju Agencije, predsednik Republike i nosilac pobjedničke izborne liste, nije ni u jednom slučaju povredio svoju zakonsku dužnost da jasno predoči sagovornicima i javnosti u kojem svojstvu nastupa. Sve to jasno pokazuje da se problem na koji ukazuje ODIHR ne može rešavati nekim dodatnim preciziranjem pravila oko „razdvajanja uloga“, ili pravila za medijsko predstavljanje, već samo uvođenjem zakonskog ograničenja za promotivne aktivnosti koje javni funkcioneri u tom svojstvu mogu preduzimati u periodu pred izbore. Transparentnost Srbija je ponudila konkretna rešenja za dopunu člana 50. Zakona o sprečavanju korupcije.

U vezi sa finansiranjem kampanje, pored podsećanja na preporuke date nakon ranijih izbora, ODIHR je posebno istakao kao problem to što u Srbiji nije uređeno učešće „trećih lica“ u kampanji. Kao primeri su navedene negativne kampanje kroz nepotpisane plakate, ali i slučaj kol-centra SNS o kojem je ranije pisao CINS. U vezi sa ovim pitanjem, TS ističe da se na ovim izborima pokazalo da se neki troškovi koji su očigledno deo izborne kampanje tretiraju kao da je reč o neregulisanoj „kampanji trećih lica“. Najočigledniji primer je oglašavanje kandidata SNS za gradonačelnika Beograda, Aleksandra Šapića, vredno gotovo 40 hiljada evra, koje se ne tretira kao deo rashoda SNS za izbornu kampanju.

ODIHR je ukazao da bi Upravni sud trebalo da koristi „sva raspoloživa sredstva“ kako bi pravni lekovi u izbornim postupcima bili delotvorni. Na ovom mestu podsećamo da za neke sporove iz nadležnosti Upravnog suda koji su vezani za izbore nije čak ni propisan rok za postupanje. Usled toga, Upravni sud do danas nije odlučio po tužbama koje je Transparentnost Srbija podnela protiv odluka Agencije po prijavama, a koje se odnose na izbore iz 2020. godine.

Inicijative i analize

Nikad gore, ali bi moglo biti

9. februara 2024.

Srbija po percepciji korupcije stoji jednako loše kao i ratom zahvaćena Ukrajina, a ove godine nipodaštavanje antikorupcijskih pravila će se nastaviti. Između ostalog i zbog izložbe Ekspo 2027, za koju neće važiti Zakon o javnim nabavkama, a njene pripreme koštaće više od milijardu evra, napisao je u analizi, objavljenoj u nedeljniku NIN, programski direktor TS Nemanja Nenadić.

Dugogodišnja stagnacija Srbije sa trendom pogoršanja na Indeksu percepcije korupcije (CPI), najpoznatijem globalnom istraživanju ove vrste, samo je jedan od pokazatelja da ne postoji suštinski napredak u suzbijanju korupcije. Štaviše, možemo govoriti o tome da postoje ozbiljne prepreke da se borba protiv korupcije uopšte vodi na način koji bi mogao da donese uspeh, a ne samo o problemima u njenom suzbijanju. Skor na ovom kompozitnom indeksu, koji je izračunat na osnovu osam relevantnih istraživanja, ostao je isti - 36 na skali gde je 100 poželjna vrednost - ali smo ipak pali na listi za tri mesta. U međuvremenu su nas pretekli Gambija i Zambija, kao i Albanija i Kazahstan sa kojima smo prošle godine delili poziciju.



Koliko je stvar loša vidi se već po tome što u očima posmatrača Srbija stoji jednako loše kao i ratom zahvaćena Ukrajina. Pored njih, susedi po percepciji korupcije su nam ove godine takođe Alžir i Brazil. U odnosu na ceo naš kontinent zaostajemo 21 indeksni poen, dok je prosek za EU (64) 28 poena veći. Verovatno je još bolnije i opasnije to što je naš rezultat loš i u balkanskim okvirima. Sve države iz okruženja (kao i Kosovo za koje se rade posebna istraživanja), izuzev Bosne i Hercegovine, na ovoj listi kotiraju se bolje od Srbije. Iako se i one smatraju visoko korumpiranim, imaju uglavnom trend laganog rasta.

Minimalnu utehu predstavlja to što ni neki od suseda, koji su odavno u EU - Mađarska, Bugarska i Rumunija - ne stoje nimalo sjajno, a da je Hrvatska na „graničnih" 50 poena.

Koliko je ovo vlastima uopšte bitno: Prvi faktor koji doprinosi ovakvom stanju stvari jeste nedovoljan značaj koji se daje borbi protiv korupcije. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije ne postoji već duže od pet godina. Predlog nove, koji je konačno pripremljen i stavljen na javnu raspravu krajem leta 2023. nije ponudio adekvatna rešenja ni za sve one probleme koji su prepoznati u tom dokumentu, a mnogi nisu. Kao jedna od pozitivnih stvari može se istaći to što je planirano da se uspešnost realizacije ovog dokumenta procenjuje, između ostalog, i na osnovu napretka Srbije u okviru Indeksa percepcije korupcije.

Međutim, cilj je postavljen krajnje neambiciozno - da ocena Srbije u okviru CPI do kraja 2028. poraste za svega dva poena (sa 36 na 38), umesto da cilj bude makar dostizanje globalnog proseka (43) ili do ocene najlošije plasirane zemlje članice Evropske unije, a to je trenutno Mađarska sa skorom 42.

Kampanja za protekle decembarske izbore ni na koji način ne ukazuje da će se u tom pogledu nešto promeniti. Program izborne liste, sa SNS-om na čelu, koja je na parlamentarnim izborima osvojila apsolutnu većinu mandata, ne pominje borbu protiv korupcije - ni u predizbornim obećanjima, niti u prikazu rezultata onog što je ostvareno u prethodnih 11 godina. Ekspoze i programi rada Vlade iz 2022. nisu se detaljnije bavili ovim pitanjima - planirano je usvajanje nove Strategije do kraja 2023. i povećan broj otkrivenih koruptivnih krivičnih dela (sa 702 iz 2022. na 820 do kraja 2026). Koliko je to neambiciozno, dovoljno govori činjenica da je u periodu od 2012. do 2016. broj optuženih lica za korupciju tokom svake od tih godina bio veći od hiljadu. Jedna od reformi kojom se vlasti rado diče (pravosuđe), za sada nije pomogla da dobijemo tužioce koji će samostalno, ne čekajući podnošenje krivičnih prijava, ispitivati sve slučajeve sumnji na korupciju ili makar one koji su dobro dokumentovani i izneti u javnosti.

Pravila koja se krše kad god zatreba: Mnoga dobra antikorupcijska pravila Vlada Srbije otvoreno nipodaštava. To je naročito vidljivo kod održavanja nezakonitog v. d. stanja u javnim preduzećima i državnoj upravi, kao i kod ugovaranja najvećih infrastrukturnih radova. U dve trećine republičkih javnih preduzeća odluke sa pozicije direktora donose građani kojima je mandat odavno istekao, a Vlada se ne trudi čak ni toliko da im (nezakonito) obnovi status vršioca dužnosti. Nešto veću ažurnost Vlada pokazuje kod pomoćnika ministara i drugih službenika na položaju, kojima svaka tri meseca obnavlja status vršioca dužnosti, iako to po slovu zakona može da učini samo jednom.

Ne samo da se najvredniji infrastrukturni radovi ugovaraju bez nadmetanja (uz uporedne samohvale o potpunoj usaglašenosti Zakona o javnim nabavkama sa evropskim standardima), već se i prioriteti, finansirani sve skupljim zaduživanjem, određuju bez unapred utvrđenog i usvojenog plana. Donedavno smo tako slušali o programu „Srbija 2025“, za koji je Transparentnost Srbija dobila potvrdu iz same Vlade da u stvari ne postoji. Sada smo, i pre formiranja nove vlade, imali prilike da na nekoliko desetina televizijskih kanala pratimo predstavljanje programa „Skok u budućnost - Srbija 2027“, za koji se, slično prethodnom, ne zna da li uopšte postoji, ko ga je izradio, a ko usvojio. Tehnička vlada svakako nije, a na osnovu ustavnih i zakonskih ovlašćenja ne bi mogao ni predsednik Republike, na osnovu svojih ustavnih i zakonskih ovlašćenja.

Kao glavni pokazatelj načina na koji funkcioniše podela vlasti, koja je, inače, preduslov vladavine prava, pa i borbe protiv korupcije, mogu da posluže izjave predsednika Republike, a još više nosilaca izvršne i zakonodavne vlasti, koji ga zovu i tretiraju kao „šefa“. To je osoba koja odlučuje čak i koliko će trajati mandat Skupštine i Vlade, a ako je suditi po izjavama zvaničnika koji su formalno odgovorni za donošenje i sprovođenje javnih politika, gotovo svaka od mera koje mogu doneti popularnosti je usvojena na njegovu inicijativu.

U 2024. će se nipodaštavanje antikorupcijskih pravila dodatno nastaviti, ovaj put zaodenuo u pravnu formu posebnog zakona za izložbu Ekspo 2027. Isključena je primena Zakona o javnim nabavkama. Vrednost javnih radova će biti najmanje milijardu evra, a možda i daleko više, ako je suditi po izjavama zvaničnika o obimu investicija na tom projektu.

Transparentnost Srbija je podnela Ustavnom sudu inicijativu za ocenu ustavnosti člana kojn je propisao da Vlada uredbom reguliše postupak ovih nabavki (umesto Zakona o javnim nabavkama). Nedavno objavljen tekst te uredbe potvrđuje sumnje da će ove nabavke biti izložene velikim korupcijskim rizicima.

Nek oni samo preporučuju: Iako je Srbija ušla u šestu godinu primene Zakona o lobiranju, uticaji na donošenje odluka nisu postali ništa vidljiviji nego pre njegovog donošenja. Srbija za sada ignoriše preporuku Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) da obezbedi javnost o onim uticajima koji se vrše neformalno, kao i brojne druge preporuke tog tela - na primer u vezi sa pristupom informacijama o radu Vlade i obimu imuniteta njenih članova. Slično tome, ogлуšenje o preporuke Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), na primer za ograničenje visine troškova izborne kampanje, uticalo je na povećanje i inače velike neravnopravnosti učesnika u izbornoj trci tokom nedavno završene kampanje. Evropske integracije nisu valjano iskorišćene za borbu protiv korupcije, a ključne zamerke se ponavljaju u svakom novom izveštaju Evropske komisije. Čak i kada se dogodi da neki dugogodišnji problem na koji je ukazivala EU bude rešen - poput ukidanja posebnog zakona za linijsku infrastrukturu - vrlo brzo se pokaže da iza toga ne stoji istinska spremnost za primenu standarda EU jer nakon toga sledi usvajanje posebnog zakona za Ekspo 2027.

Konferencije

Glavni kriterijum za izbor ponuđača u 96 odsto tendera i dalje je najniža cena

6. februara 2023.

Jedan od glavnih problema javnih nabavki u Srbiji godinama unazad su transparentnost i fer kriterijumi, zbog kojih je broj ponuđača po tenderu na znatno nižem nivou nego u zemljama EU. Najniža cena ne bi trebalo da bude jedini kriterijum na osnovu kojeg se određuje najbolja ponuda na javnoj nabavci. Takođe, primena zelenih kriterijuma prilikom dodeljivanja poslova na tenderima više nije samo jedno od diskrecionih prava naručilaca, već zakonska obaveza, jedan je od zaključaka konferencije održane u organizaciji NALED-a.

Na događaju su predstavljeni rezultati projekta istraživanja opšte populacije, ponuđača i naručilaca u postupcima javnih nabavki u Srbiji.

Kao i prethodne godine oko tri četvrtine građana je zainteresovano da sazna kako se budžetska sredstva troše kroz sistem javnih nabavki, a zdravstvo je po njima prioritetna oblast u koju treba ulagati kroz javne nabavke. Rezultati istraživanja pokazali su i da, u odnosu na 2022. godinu, građani pridaju veću važnost ekološkim kriterijumima, odnosno faktorima uticaja na životnu sredinu, dok se kao važni ređe percipiraju kriterijum troškova i energetske efikasnosti.

Kao i ranijih godina, kriterijum najniže cene bio je korišćen u najvećem broju postupaka u kojima su ponuđači učestvovali u prethodne tri godine.

Kada je reč o informacijama o javnim nabavkama i dalje je televizija dominantan medij informisanja za većinu građana. Svaki treći građanin u Srbiji upoznat je sa sistemom javnih nabavki, što je manje nego pre godinu dana, a udeo onih koji se primarno informišu putem televizije porastao je na više od 50 odsto. Slede društvene mreže i portali, a kada je u pitanju verodostojnost podataka, na prvom mestu se i dalje najviše veruje ministarstvima.

Iz ugla naručilaca, najjednostavniji aspekt nabavki je samo pokretanje procesa. Ipak preko četvrtine njih i ovaj aspekt javnih nabavki smatra izazovnim.

Nešto više od polovine građana misli da je sistem javnih nabavki kod nas dobar, ali s druge strane, udeo ponuđača koji ne učestvuju u njima, jer ne veruju da će postupak biti fer i transparentan, skočio je na 42 odsto. Istovremeno, ponuđači koji su u prethodne tri godine učestvovali u nadmetanju češće ocenjuju da se nabavke u Srbiji sprovode transparentno i u skladu sa propisima od onih koji nisu učestvovali na tenderima.

Prema rečima izvršne direktorke NALED-a Violete Jovanović, jedini način da se sistem suštinski unapredi i izgradi poverenje jesu konkretne mere koje će ga učiniti jednakim za sve. To su mere koje osiguravaju punu primenu novog zakona, kroz obuke za rad na portalu i primenu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude.

“Podaci Kancelarije za javne nabavke kažu da u 96 odsto nabavki o izboru najbolje ponude odlučuje najniža cena, a istraživanje pokazuje da naručioci primenu drugih kriterijuma smatraju rizičnom – nedostaju im modeli konkursne dokumentacije prema kojoj bi radili, a samim tim im je i zahtevno da odrede i vrednuju kriterijume kvaliteta. Još jedna potvrda da su potrebne dodatne obuke za usavršavanje i izrada modela prema kojima bi kriterijumi mogli da se postave i koriste – rekla je Jovanović.

Zdravstvo je i ove godine prioritetna oblast u koju bi, prema mišljenju 77 odsto građana, trebalo uložiti najviše novca kroz javne nabavke. Slede obrazovanje (53 odsto), infrastruktura i putevi (36 procenata) i zaštita životne sredine (31 odsto). Do najvećeg porasta došlo je u vrednovanju ekoloških pitanja, dok je opalo interesovanje za energetiku, što se može povezati i sa prisustvom ovih tema u medijima u poslednjih godinu dana.

Programski direktor Transparentnosti Srbija Nemanja Nenadić ukazao je na podatak da 94 odsto građana smatra da bi javne nabavke trebalo da budu strože kontrolisane. “Građane Srbije očigledno veoma zanima na šta će se trošiti novac iz budžeta i imaju stav o tome šta su prioriteti, ali trebalo bi im omogućiti da imaju gde to da kažu, da učestvuju u konsultacijama kada se prave planovi. Naručiocima tišti manjak konkurencije, a ponuđači od učešća na tenderima odvrata to što nemaju dovoljno poverenja da će nabavke biti zakonite i poštene”, istakao je Nenadić. On smatra da bi građane trebalo više uključivati u procese odlučivanja. „Građani imaju ideju šta bi voleli da se finansira iz budžeta i treba im omogućiti da imaju gde to i da kažu“, naglašava Nenadić.

Jedan od najbitnijih nalaza ovog istraživanja, prema njegovom mišljenju, su oni koji se odnose na razloge zbog kojih ponuđači ne učestvuju u javnim nabavkama. „Postoji povećanje broja onih koji nemaju dovoljno poverenja u to da će javne nabavke biti zakonite i poštene. Ako imamo takav jedan nalaz, to bi trebalo da bude jasan signal onima koji sprovode kontrolu javnih nabavki da treba odmah da se deli sa javnošću ono što se utvrdi prilikom svake kontrole“, ukazuje Nenadić. U praksi, kako podseća, manje od jedan odsto nabavki je podvrgnuto kontroli. Kada bi taj procenat bio veći, smatra on, smanjila bi se i bojazan kod firmi da uzmu učešće u javnim nabavkama.

Nenadić ukazuje i da raste nezadovoljstvo zbog dugotrajnosti postupaka za zaštitu prava. „Oni zaista traju dugo, duže nego što bi trebalo i nego što piše u zakonu. To je problem i za naručioca i za firme koje konkurišu“, navodi on. Ako se razmišlja o reformama, dodaje Nenadić, mora i taj postupak da se učini efikasnijim.

On se osvnuo i na projekat EXPO 2027, koji se sprovodi po posebnim uslovima. „Kada je reč o EXPO-u, tu je glavni problem sam zakon koji je otvorio prostor da se te nabavke ne sprovode po propisima o javnim nabavkama. Još jedan veliki problem sa isključenjem ovog zakona, je da šta god piše u nekoj drugoj uredbi, postojaće problem sa zaštitom prava“, kaže Nenadić. On naglašava da ni hitnost za ove radove koji se odnose na „EXPO 2027“ nije dovoljno dobro opravdanje, jer i u samom zakonu postoji mogućnost da se neke stvari sprovedu brže.

Mediji

Nabavke za EXPO 2027 - bez minimalnih rokova i bez pravne zaštite

N1, 3. februara 2024.

Vlada Srbije usvojila je uredbu kojom se, u skladu sa leks specijalisom, propisuje kako će se sprovoditi nabavke i dodeljivati poslovi za EXPO 2027. Nemanja Nenadić iz Transparentnosti Srbija za N1 kaže da se razlike između pravila propisanih Zakonom o javnim nabavkama i ove uredbe kriju u "sitnicama" - uvećanim limitima vrednosti nabavke za koje se objavljuje javni poziv, ali i nepostojanju propisanog minimalnog roka za podnošenje ponuda.

"Tako, nema prepreke da neko od posebnih EXPO 2027 preduzeća objavi javni poziv za nabavku radova koji su vredni 100 miliona evra i da zatraži od zainteresovanih firmi da ponude pošalju - do sutra", upozorava Nenadić.

Prva stvar koju će uočiti svako ko poznaje Zakon o javnim nabavkama – u susretu sa Uredbom od čak 62 člana koju je Vlada donela za nabavke u okviru projekta EXPO 2027 – jeste da su u nju prenete mnoge odredbe iz tog zakona.

„Logično se nameće pitanje – zašto je to učinjeno, ako je prethodno posebnim zakonom za EXPO isključena primena Zakona o javnim nabavkama“, ističe Nenadić. Odgovor se, kaže, delom krije u „sitnicama“, odnosno razlikama koje su uočljive u ovoj uredbi u odnosu na Zakon o javnim nabavkama.

Dve bitne razlike

„Prva bitna razlika je ta što su limiti za sprovođenje postupka za koji se objavljuje javni poziv veći u odnosu na one koji su predviđeni Zakonom o javnim nabavkama, pa se umesto pragova od milion dinara za usluge i dobra i tri miliona dinara za radove, oni ovde višestruko podižu – na 12 miliona dinara (za dobra i usluge) i 24 miliona dinara (za radove)“, ističe Nenadić.

Za nabavke manje vrednosti, kako dodaje – prikupljaju se tri ponude (od firmi po izboru naručioca), bez objavljivanja javnog poziva.

„Druga ‘sitnica’ koja je izostavljena u Uredbi, a postoji u Zakonu, su rokovi za podnošenje ponuda. Naručilac (posebno preduzeće) mora da odredi neki rok za podnošenje ponuda, ali, za razliku od Zakona o javnim nabavkama i elementarne logike za javni poziv bilo koje vrste, nije propisan minimalni rok koji može da se odredi. Tako, nema prepreke da neko od posebnih EXPO 2027 preduzeća objavi javni poziv za nabavku radova koji su vredni 100 miliona evra i da zatraži od zainteresovanih firmi da ponude pošalju – do sutra“, upozorava Nenadić.



Poređenja radi, u Zakonu o javnim nabavkama, kada je reč o vrednijim nabavkama, najkraći mogući rok je 15 dana, i to, kako objašnjava naš sagovornik – ako postoji izuzetna hitnost. „Postojanje mogućnosti skraćivanja rokova u Zakonu o javnim nabavkama je ključan pokazatelj da primena tog zakona nije isključena zbog navodne hitnosti izgradnje na projektu EXPO 2027, već iz drugog razloga – želje da se izbegne bilo kakva mogućnost osporavanja odluka o dodeli ugovora“, upozorava on.

Ko će da zaštiti druge ponuđače

Nemanja Nenadić ističe da daleko veći problem od loših rešenja iz Uredbe predstavlja ono što u uredbi nije uređeno, niti je moglo da bude uređeno tim aktom, a to je – zaštita prava ponuđača. „Kao što je Transparentnost Srbija upozorila odmah čim je predlog Zakona o EXPO 2027 osvanuo na skupštinskom sajtu (nikakve prethodne javne rasprave niti najave nije bilo), jedini razlog koji je Vlada mogla imati da predloži isključenje primene Zakona o javnim nabavkama jeste upravo namera da se isključi mogućnost pravne zaštite u slučaju da uslovi nabavke budu namešteni ili da se prekrše pravila prilikom odabira izvođača radova“, ukazuje naš sagovornik.

On objašnjava da to što su u uredbi prepisana načela iz Zakona o javnim nabavkama, poput zabrane diskriminacije – nema nikakvog značaja u situaciji kada firma koja je bila zainteresovana za dobijanje posla, ali je onemogućena – nema kome da se žali. Naime, kada se nabavke sprovode po redovnom zakonu, u takvim slučajevima se podnosi zahtev za zaštitu prava, prvo samom naručiocu, a potom Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. „Čak ni ako se ustalasa javnost, ili neki drugi državni organ uoči da su uslovi i kriterijumi nabavke nameštene ne bi postoji ni jedan pravni mehanizam putem kojeg bi se naručilac mogao obavezati da poništi takvu nabavku, odnosno to bi bila samo stvar njegove dobre volje“, navodi Nenadić.

Neustavan član EXPO zakona

Transparentnost Srbija je, prema rečima Nemanje Nenadića, pre četiri dana podnela Ustavnom sudu inicijativu za osporavanje ustavnosti člana 14. posebnog Zakona za EXPO u kojoj su detaljno opisane povrede procedura prilikom donošenja zakona, neustavnost i štetnost njegovih odredaba.

„Pored toga što je isključenje primene Zakona o javnim nabavkama sporno zbog međunarodnih obaveza Srbije, a pre svega Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, ovlašćenje Vladi da donese ovu uredbu je van svake sumnje neustavno“, ističe Nenadić.

On objašnjava da se u članu 14. posebnog Zakona ovlašćuje Vlada da „bliže uredi“ postupak nabavke posebnih EXPO preduzeća. „Ali, pravno je nemoguće ‘bliže urediti’ nešto što nije zakonom uređeno uopšte“, ističe on. Vlada je uredbu donela upravo uz pozivanje na ovu odredbu.

„Ustavni sud je u nekim svojim ranijim odlukama ukidao norme koje su imale isti takav nedostatak, pa stoga ne vidimo mogućnost da i u ovom slučaju učini drugačije. Jedino ostaje pitanje da li će Ustavni sud uzeti ovu inicijativu u razmatranje blagovremeno i da li će do donošenja svoje odluke obustaviti primenu spornih odredbi, ili će o tome odlučivati tek kada sve nabavke za EXPO već budu ugovorene i kada bude bilo prekasno da se spreči šteta koja se može očekivati da nastane usled ograničavanja konkurencije za dobijanje tih poslova“, ukazuje naš sagovornik.

Leks specijalis

Poseban zakon – leks specijalis – „o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Belgrade 2027“ usvojen je krajem oktobra prošle godine.

„Realizacija projekta EXPO Beograd 2027 predstavlja opšti interes od značaja za sveukupni privredni razvoj Republike Srbije. Svi postupci koji se sprovode u skladu sa odredbama ovog zakona smatraju se hitnim i svi državni organi i organi jedinica lokalne samouprave, privredna društva, kao i drugi organi i institucije koji vrše javna ovlašćenja dužni su da bez odlaganja izdaju akte iz svoje nadležnosti“, stoji u ovom zakonu.

Organizacija Transparentnost Srbija je u startu upozorila da će radovi za izgradnju izložbenog prostora za EXPO 2027, objekata za smeštaj učesnika i posetilaca, Nacionalnog stadiona i prateće infrastrukture biti ugovoreni bez primene Zakona o javnim nabavkama „što stvara veliki rizik da troškovi budu veći nego što bi bili u uslovima pune konkurencije“.

„Taj ‘recept’ je već oprobano u nekoliko drugih slučajeva od kojih su najpoznatiji ‘Beograd na vodi’, ‘Moravski koridor’ i (nerealizovani) ‘Južni tok’. Usled isključenja primene Zakona o javnim nabavkama, u slučaju da za izbor izvođača radova budu postavljeni diskriminatorni uslovi, to neće biti moguće osporiti pred bilo kojim državnim organom“, navela je tada Transparentnost Srbija.

Ovaj leks specijalis odnosi se na realizaciju specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027, kao i izgradnju Nacionalnog fudbalskog stadiona i stambenih objekata za smeštaj učesnika i posetilaca.

Nedavno je ministar finansija Siniša Mali naveo da se u Surčinu gradi „potpuno novi grad“ za potrebe izložbe EXPO 2027, koji će, uz sajam, Nacionalni stadion i stanove, obuhvatiti i novi Akvatik centar za vodene sportove sa bazenima, skakaonicama...

A i budući troškovi su već narasli.

Troškovi još veći

Predstavljajući plan „Skok u budućnost – Srbija 2027“ predsednik Srbije Aleksandar Vučić je 20. januara ove godine rekao da će u njegovu realizaciju biti uloženo 17,8 milijardi evra. To je značajno više od prvobitnih 12 milijardi evra, najavljenih samo pola godine ranije. Velike najave donele su i nova pitanja: da li ova obećanja imaju uporište u realnosti ili će državu, kao što je to već Fiskalni savet procenjivao – „zakopati“ u dugove.